

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA

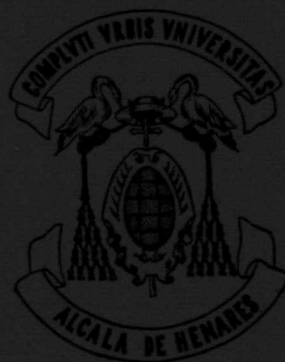
PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers núm. 27

Título: Posibilidades y límites de
una organización descentrali-
zada de la actividad estatal.

Autor: Dr.Dr.S.García Echevarria

Fecha: Abril 1.984



Universidad de Alcalá de Henares
Cátedra de Política Económica de la Empresa
Instituto de Dirección y Organización de Empresas
Alcalá de Henares



Working Papers núm. 27

Título: Posibilidades y límites de
una organización descentrali-
zada de la actividad estatal.

Autor: Dr.Dr.S.García Echevarria

Fecha: Abril 1.984

Responsable de redacción:

Dr.Antonio Sainz Fuertes

Secretaría de Redacción:

Srta. Maria Luisa Blasco Laviña.

Srta. Maria Luisa Rodríguez Frade.

© Dr.Santiago García Echevarria



Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método
del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita.

POSIBILIDADES Y LIMITES DE UNA ORGANIZACION
DESCENTRALIZADA DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

Prof. Dr. Dr. Santiago García Echevarría
Catedrático de Política Económica de la Empresa

I. Introducción y consideraciones teóricas

La búsqueda de una respuesta sobre cuál debe ser la configuración de una descentralización de la actividad estatal constituye, sin duda, una pregunta permanente no solo de la ciencia, sino también de la propia política y de la economía. La discusión en torno a una estructura federativa de la actividad estatal y la aceptación, por parte de la Hacienda Pública, de leyes como la correspondiente a Adolf Wagner y, muy en particular, la correspondiente a Johannes Popitz (1926-1927), constituyen planteamientos, que a pesar de su contradicción¹, siguen siendo el punto de referencia en la literatura. Existe una aceptación generalizada del dominio de las tendencias centralizadoras en la actividad financiera pública, por lo tanto, la imposición, por el propio proceso de esa actividad, de una concentración. Sin embargo, en la realidad empírica no puede hablarse de la existencia de un proceso unívoco de centralización en

¹Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p.2

la actividad pública¹. En este sentido, los diferentes estudios empíricos que se acaban de realizar para diversos Países con una estructura federal, y contemplando un largo periodo de tiempo,² llegan a la conclusión, de que no se puede apreciar una tendencia de los presupuestos públicos hacia una concentración en el Estado Federal³.

Ahora bien, el problema que se plantea aquí es el de si existe o no una respuesta sobre cuál debe de ser la estructura "óptima" de la actividad estatal desde la dimensión organizativa. Esto es, cual debiera ser el grado óptimo de descentralización de la actividad estatal en el área económica y fiscal.

El problema de la configuración centralizada o descentralizada de la economía constituye, sin duda, uno de los problemas más antiguos, no solo de los políticos, sino también de los economistas. Por tanto, no es ningún problema nuevo. Pero puede, sin embargo, afirmarse, que se trata de uno de esos problemas que a pesar de la permanente ocupación, desde hace muchos siglos, sigue sin respuesta adecuada, ni teóricamente, ni tampoco en la actividad normativa, esto es, siguiendo a Recktenwald⁴, ni hay una respuesta en el plano positivo de la ciencia, ni tampoco en el normativo, ni en el prescriptivo. Pero lo que si es, sin

¹Kraus, A., "Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus", ob. cit.; ver también el comentario realizado sobre esta obra en "Eine alte These wird widerlegt", en Frankfurter Allgemeine Zeitung, núm. 16, del 19 enero 1984.

²Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit.

³Kraus, A., "Zentrale...", ob. cit.

⁴Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p.2

embargo, preocupante, es que el grado de centralización o descentralización de la actividad pública incide de manera muy grave sobre la realidad y, muy en especial, porque al político le falta la capacidad unívoca de poder configurar de forma correcta la actividad estatal.

Es de destacar la afirmación realizada ya por Aristóteles¹ - que ha pasado como cita clásica de la literatura de la Hacienda Pública -que señala como "la mayoría de las gentes opinan, que un Estado que pudiera hacer felices a los hombres, tiene que ser grande. Pero incluso, aún cuando pudieran tener razón, no saben, sin embargo, lo que debe significar "grande" o bien "pequeño" en cuanto al Estado..... También, para la dimensión del Estado existe un límite, como para cualquier otra cosa, para las plantas, animales y para las herramientas. Ya que estas cosas pierden su efectividad natural, cuando son, o bien demasiado grandes o demasiado pequeñas." De esta cita puede, por lo tanto, diseñarse la verdadera problemática que constituye la pregunta planteada sobre cuál debe ser aquella dimensión y cuales aquellas características que optimicen el funcionamiento y prestaciones de la actividad pública.

El problema sobre la dimensión de una comunidad constituye una de las claves de la economía desde sus propios orígenes. Problema de dimensión, que a su vez, constituye, para la propia Hacienda Pública, el "problema eterno" insoluble, y para la

¹Citado por Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p. 1

economía, constituye la búsqueda de óptimos empresariales. La preocupación por el "óptimo de empresa", la discusión en torno a sobre si existe o no, constituye, por tanto, un campo de investigación paralelo al de la búsqueda de una respuesta organizativa entre centralización y descentralización. Toda la política económica de los años 50 y 60 se desarrolla sobre el supuesto de que se "conoce" la dimensión óptima de la empresa, de la capacidad productiva, de la estructura regional, de la propia estructura financiera, del endeudamiento óptimo, etc. Pero todos los planteamientos han quedado invalidados por la propia experiencia real y toda aquella normativa desarrollada en base a estos supuestos de "óptimo" han demostrado su ineficacia.

En este sentido es importante resaltar el que una de las características que menos se han tenido en cuenta, en todos los planteamientos teóricos, tanto de la actividad pública como de la actividad empresarial, es el hecho de que economía es fundamentalmente organización y que los problemas de organización se encuentran estrechamente vinculados, en cuanto a la forma y grado, a la estructuración centralizada o bien descentralizada de las decisiones. Difieren, y son divergentes totalmente, las interpretaciones que se realizan en los planteamientos de la teoría económica en torno a la existencia de óptimos empresariales, esto es, de óptimos institucionales de

unidades empresariales, de la opinión de la economía de la empresa que rechaza la existencia de tales óptimos¹.

Existen óptimos de unidades de producción, caracterizadas por una combinación de factores, de una instancia o unidad organizativa. Esta idea dominante de toda la teoría económica incide sobre los planteamientos de la política hacendística tal como se recogen, entre otros, en los planteamientos mencionados en base de leyes como las de Wagner y la de Popitz².

Cuando se plantea el problema de centralización y descentralización, a niveles de actividad pública, esto es, el mayor o menor grado de federalismo, lo que se debiera de determinar es fundamentalmente la estructura de aquella forma que fuese la más eficaz y que permita dar una respuesta adecuada a las unidades organizadas de la Comunidad. Desde el punto de vista teórico, sin duda, la dificultad para implementar una política descentralizadora en los años 70 radica en el hecho de que existen grandes lagunas en los planteamientos teóricos tanto de dimensión como de localización económica.

Mientras no se disponga de conocimientos más afianzados no será incluso posible definir una adecuada política regional que haga más eficaz el funcionamiento de la economía. Y es por ello, por lo que pudiera considerarse si no sería mejor

¹Ver Gutenberg, E., "Dimension óptima de la empresa", en "Introducción a la Economía de la Empresa", ed. por S. García Echevarría, Tomo I, pp. 309-336, Madrid 1975.

²Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p. 3

realizar el enfoque de este problema basándose en los conocimientos de la organización buscando los óptimos organizativos para los distintos procesos productivos.

En la actualidad la exigencia de una organización descentralizada, en comunidades más operativas, de la actividad estatal, busca y trata de crear una organización que, a través de su descentralización, pudiera lograr la eficacia perdida. Es esta búsqueda de sistemas más eficientes de organización para la comunidad la que centra los grandes debates políticos sobre la reforma de las estructuras federales. El tema no solamente no está cerrado, sino que comienza a abrirse nuevamente en la búsqueda de nuevas soluciones para compaginar, a niveles de actividad pública, entre las tres grandes unidades organizativas: el Estado, las Comunidades Federadas y los Municipios, y todo ello en los diferentes grados bajo los que pueden concebirse las formas de descentralización.

Desde el punto de vista teórico-normativo, se dispone de nuevos resultados empíricos sobre el análisis de la evolución centralizadora/descentralizadora de los últimos años¹. Ahora bien, de estos resultados empíricos se puede llegar incluso a afirmar, que "se demuestra que como consecuencia de la centralización no se alcanza una estructura óptima de la economía estatal por regla general. Todo lo contrario, cuando los bienes, con una utilidad "local", se ofrecen por organizaciones superiores, y por ellas se financia, se pueden esperar pérdidas de bienestar. Y puesto que el aprovisionamiento descentralizado, su financiación

¹Ver Recktenwald, H.C. y Kraus, A., ob. cit.

y sus decisiones pudieran ser, la mayoría de las veces, más eficientes, puede considerarse que las teorías existentes y que hablan de la inevitable evolución económica hacia un proceso secular de concentración de la actividad pública actuando como fuerza centrífuga de los presupuestos públicos del Estado, no han podido ser demostrados de forma unívoca"¹.

En segundo lugar, todos los planteamientos teóricos normativos tienen que considerar la creciente interdependencia entre lo político y lo económico dentro de los modernos Estados y, sobre todo, su acentuamiento en las últimas décadas, llegando incluso a una fuerte e importante discusión constitucional².

Pero es que además existe una tercera dimensión que está entrando muy lentamente en las consideraciones teóricas: los nuevos enfoques de la propia organización económica y ordenamiento económico.

A ello debe además añadirse que se da la circunstancia concreta e histórica de que el momento actual está caracterizado por los siguientes aspectos:

- a) el creciente endeudamiento estatal, de los Estados Federados y Municipales, que empieza a sentirse, y en algunos casos ya a preocupar, como una evolución poco favorable para garantizar prestaciones adecuadas por parte de la actividad pública,

¹Dohm, H., "Eine alte these wird widerlegt", en FAZ, núm. 16, 19 de enero 1984.

²"Inversión Pública", ob. cit.

- b) la creciente consideración a separar entre el que percibe los bienes, el que paga los mismos, el que los administra y el que decide sobre los mismos. Esta separación entre cada uno de los agentes económicos que participan en el proceso de la actividad estatal lleva a crear condiciones insatisfactorias para una mayor eficacia en la asignación de recursos y prestaciones de bienes y servicios,
- c) el gran peso político existente en todo lo que se refiere, tanto a la dimensión de poder que implica la actividad estatal y su forma de organizarla, y el coste de la misma que no es comparable con niveles satisfactorios de eficacia. Descentralizar significa, permanentemente, pérdida de poder y este elemento adicional incide sobre las posibilidades de organización.

Puede, por lo tanto, considerarse, que todo posicionamiento sobre la tendencia hacia una organización centralizada de la actividad pública constituye, mucho más que un mero tópico, sino que implica un posicionamiento por parte de posiciones subjetivas ancladas en otro juicio de valor y que difieren notablemente de los que corresponden a la medida de eficacia de una Comunidad. No es, por tanto, solo y meramente, un problema de recaudación o de gasto centralizado o descentralizado, sino que incide en toda su dimensión integral sobre los comportamientos económicos y políticos de una Comunidad y de su propia capacidad de respuesta para dar bienestar y dar la respuesta solicitada por esa Comunidad.

II. Planteamiento y consideraciones básicas

En primer lugar vamos a analizar en esta aportación aquellas dimensiones que caracterizan básicamente al problema organizativo que aquí se trata. Estas dimensiones afectan a las relaciones entre política y economía, a la propia política financiera y al debate constitucional. Y es a continuación cuando se pasará a plantear cuales debieran ser las nuevas orientaciones organizativas que puedan permitir un acercamiento más objetivo al problema planteado en cuanto al grado de descentralización de la actividad pública en materia de economía.

En especial, se va a dedicar una atención predominante a los resultados de los análisis empíricos más recientes sobre la evolución, durante un siglo y en diferentes Estados Federales, de las consecuencias y tendencias en la actividad pública, de tal manera que se sienten las bases para la configuración de un modelo de aclaración de esta evolución secular¹. Debe además considerarse que el problema empírico analizado es el contrario al caso español, y que, por tanto, de lo que se trata es de realizar un análisis que permita saltar los límites reducidos que plantea los problemas dentro del marco de la Hacienda Pública y referirse al debate más amplio sobre la organización económica que debe darse en una Comunidad abierta y pluralista.

¹Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p.2

1. Dimensiones clásicas del análisis de una organización descentralizada de la economía

El análisis teórico de la Hacienda Pública percibe, sin duda, impulsos relevantes partiendo de la teoría de los bienes públicos, de los planteamientos teóricos sobre los efectos externos, además de la importancia que se concedió a los análisis coste-utilidad dentro de la propia economía de bienestar. Todas estas consideraciones aportan impulsos decisivos en la búsqueda de una nueva división espacial de la actividad económica estatal y de la propia capacidad de decisión de las instituciones públicas.

En una sociedad pluralista las interdependencias entre política y economía constituyen uno de los problemas más ampliamente debatidos desde muy antiguo. Existe una influencia interdependiente entre economía y política y, por lo tanto, de la configuración de estas relaciones van a depender las formas organizativas y el reparto de poder entre las distintas instituciones que configuran la vida económica de una Comunidad. De la propia literatura pueden deducirse las diferentes valoraciones de estas relaciones y los intentos de desarrollo de un análisis causal entre economía y política, pasando de dimensiones en las cuales queda supeditada totalmente la actividad económica a la política, o a posiciones dentro de las cuales desaparece la propia dimensión política en la economía¹.

¹Ver a este respecto Jörh, W.A., "Wirtschaft...", ob. cit.; Vetter, E.G., "Sünden wider...", ob. cit.

Puede afirmarse que existe una mutua interdependencia y que ésta se expresa en múltiples formas de interferencia, por lo que fracasan todas las teorías monocausales, y que esta mutua influencia posee efectos estabilizadores o desestabilizadores en cada momento. En ninguno de los casos puede afirmarse, sin más, que los efectos de la política sobre la economía sean superiores o inferiores en cuanto a su repercusión en la eficacia, pero lo que sí puede afirmarse es que en una sociedad abierta y pluralista estas interdependencias son mucho más intensas y afectan mucho más a la eficacia en la utilización de los recursos económicos. La economía constituye, a pesar del frecuente olvido, una de las piezas fundamentales, en muchas de las circunstancias dominantes, en una sociedad abierta, dada su incidencia en las propias posibilidades de generación de prestaciones de la propia actividad pública¹.

La influencia de la economía sobre la política implica, fundamentalmente, una determinada posición del hombre ante la actividad económica, una determinada influencia sobre las instituciones y sobre los mecanismos de decisión. Todo sistema económico posee de forma innata unas exigencias concretas en cuanto a la distribución de poder y, sin duda, cualquier sistema político pluralista puede ser destruido si se sustituye la coordinación económica descentralizada por una planificación centralizada. Y, en este sentido, puede afirmarse que esta exigencia descentralizadora de la

¹Vease en particular la aportación crítica recientemente realizada a este respecto por Vetter, E.G., "Sünden wider...", ob. cit.

configuración de la actividad económica, impone exigencias también al propio ordenamiento político.

2. ¿Existe una "dimensión óptima" de las instituciones?

Desde la perspectiva de la teoría de la Hacienda Pública, y de acuerdo con los análisis recientes, no existe ningún concepto válido sobre la "dimensión óptima" de la "unidad estatal", ya que, como se ha mencionado, no existe ningún modelo que aclare la evolución secular, ni tampoco la "ley de Popitz" sobre la "atractividad del Estado Central", o la ley de Wagner -generalmente aceptada- son válidas¹.

Para Popitz la tendencia a la centralización se debe fundamentalmente a la reducida capacidad financiera de la Comunidad, al peso del Banco Emisor y al dominio político por parte del Estado, todo lo cual no puede confirmarse empíricamente, por lo que debe rechazarse la validez de una ley de "atractividad del gran Estado".

Más bien, lo que existe es una tendencia descentralizadora que, a largo plazo, tiende a un nivel de participación relativa semejante en las tres unidades organizativas de un Estado Federal: Estado, Comunidad Federada, Región y Municipio.

Así, en el análisis empírico mencionado, puede apreciarse, a nivel internacional, como en Suiza no se confirma una ley de una centralización

¹Ver Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p.2

generalizada del Estado Federal, tampoco se da para los E.E.U.U. ni para el Canadá. Por el contrario, para Francia a finales de los años 70, el Estado Central abarcaba el 88% de los ingresos.

Como puede apreciarse en los gráficos que se incluyen a continuación para estos Países mencionados la evolución de la participación de las tres instituciones Estado, Comunidades y Municipios en los gastos de la actividad pública presentan trayectorias claramente definidas. Salvo en los períodos de guerra, en los que se centraliza el gasto público en el Estado, la participación descentralizada de las tres instituciones es un hecho real.

Puede apreciarse una clara tendencia descentralizadora planteándose en particular el reparto de actividad entre Comunidades y Municipios.

Gráfico 1. Evolución de los gastos públicos según instituciones en la República Federal alemana desde 1880-1981.

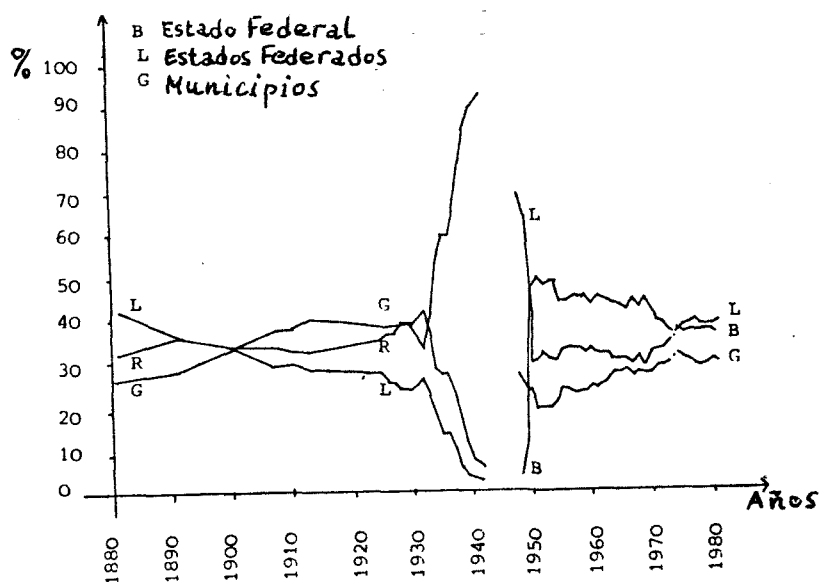
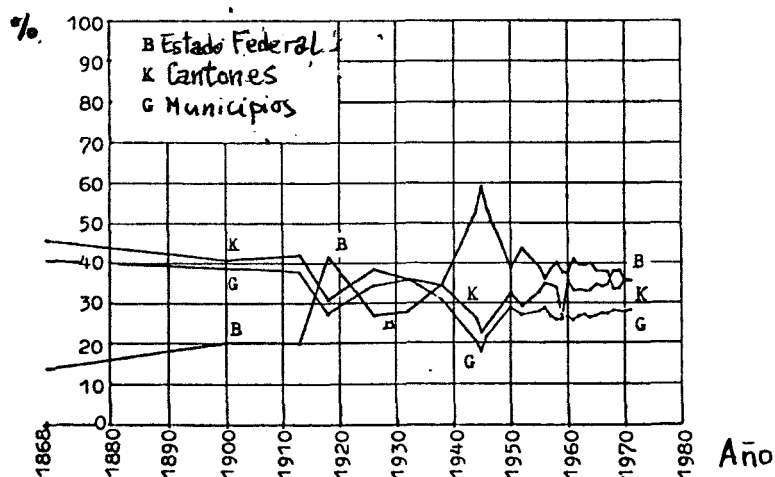
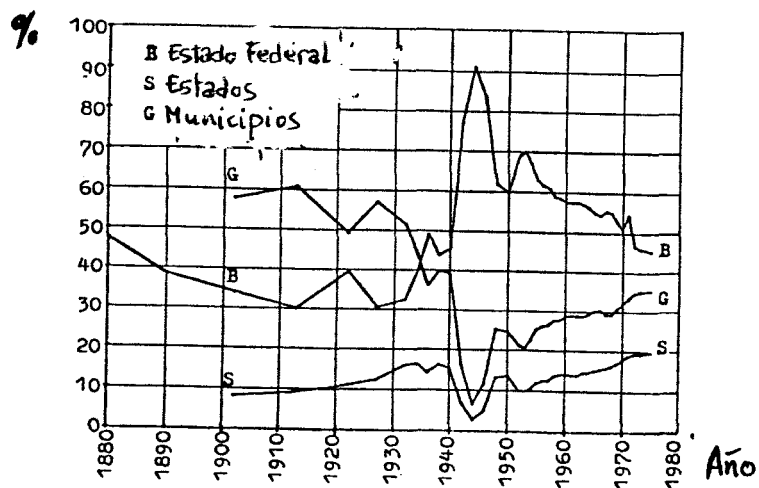


Gráfico 2. Evolución de los gastos públicos según instituciones en Suiza



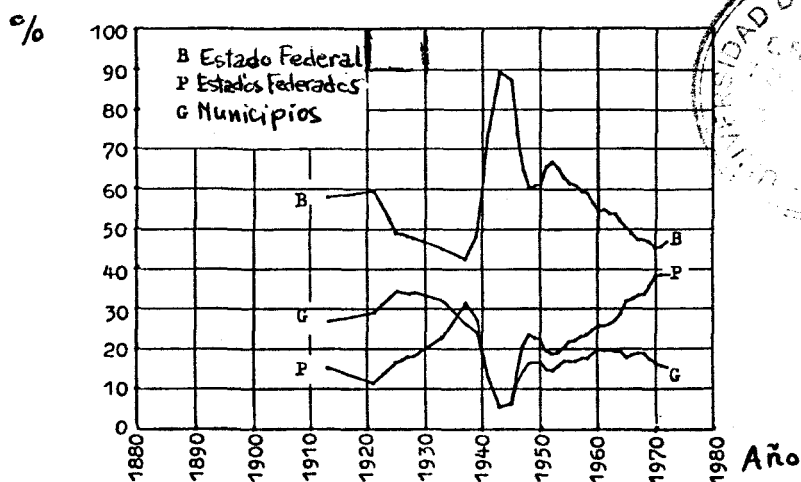
Fuente: Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p.9

Gráfico 3. Evolución de los gastos públicos según instituciones en los E.E.U.U.



Fuente: Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p. 10

Gráfico 4. Evolución de los gastos públicos según instituciones en Canadá.



Fuente: Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., p. 11

La tendencia a un equilibrio casi idéntico de la participación de estas instituciones se da en Suiza con aproximadamente 1/3, lo mismo que en la República Federal alemana, fomentándose, dominantemente, el potencial municipal. En E.E.U.U. y Canadá se aprecia un mayor peso tendencial de las Comunidades o Regiones frente a los municipios. En cualquiera de los casos, la tendencia descentralizadora de la actividad pública es un hecho que se impone y que caracteriza una larga trayectoria para estos países.

De este estudio empírico puede deducirse la conclusión de que durante más de un siglo la cuota estatal en el Producto Nacional experimenta alteraciones muy importantes. Después de la Segunda

Guerrra Mundial se traza una tendencia a la descentralización y solamente, en periodos previos, cuando se han dado circunstancias de guerra o circunstancias de empeoramiento grave, se producen tendencias centralizadoras de la actividad pública. Puede también deducirse de los análisis empíricos de que al observar los grados cambiantes de descentralización debe analizarse, mediante una desagregación por tipos de gastos, para poder analizar el peso de estos factores.

Sin embargo, puede afirmarse, que el crecimiento económico fomenta, por lo general, una descentralización y que, en ninguno de los casos, puede afirmarse que "cuanto mayor sea la unidad estatal menores serán los costes medios". Esto es, la eficacia en las prestaciones, medida en la capacidad de las mismas y de su coste, se refleja en una curva de costes unitarios más elevada¹.

De lo que no se dispone es de una teoría que recogiendo las implicaciones económicas y políticas del grado de descentralización/centralización puedan determinar la ineficacia o eficacia estatal dentro de una estructura federal. Y solo de esta manera podrá determinarse cual debiera ser la "estructura federal óptima" que pudiera garantizar un aprovisionamiento óptimo con los servicios y productos y ello con una financiación eficaz y con el menor coste económico y social posible.

¹Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit. p. 5

Lo que se tiene que generar, como en cualquier actividad empresarial, es una gran flexibilidad en cuanto a que determinados gastos tiendan a centralizarse y otros, sin embargo, a descentralizarse. Una decisión sobre el grado de descentralización debe realizarse por tipo de gasto, por tipo de prestación, por proceso productivo de la propia actividad estatal, lo que constituye la única vía adecuada para medir la eficacia organizativa de la actividad estatal.

3. Propuesta de un principio organizativo integrador

Y es en este sentido cuando surge la propuesta de Recktenwald cuando define "al principio de vinculación económica y política" (Verbund) que va mucho más allá de la propia problemática fiscal¹. Se trata de una máxima de aclaración de la moderna política económica y descansa fundamentalmente en los elementos singulares que componen el proceso: análisis, costes, utilidades, teoría de las bienes públicos, teoría de la ineficiencia del Estado en la oferta y la utilización de las prestaciones públicas.

Una comunidad solamente utiliza de forma eficiente sus recursos, cuando estos recursos están "vinculados" (Verbund), esto es, que integran a los cuatro agentes económicos que determinan el problema y su eficacia: al que consume ese bien público, al que paga el bien público, al que decide sobre el bien público y, por último, al que lo ofrece.

¹Recktenwald, H.C., "Finanzföderalismus", ob. cit., pp. 2-4

Una de las características de estos bienes públicos es que tienen una dimensión espacial, en cuanto a su disposición, amplia o reducida, según los casos, por lo que el "Verbund" crea una construcción descentralizada del Estado partiendo del principio de subsidiaridad.

Este principio de subsidiaridad significa que si los efectos externos son muy diferenciados entre las distintas regiones, tienen que adaptarse y, por otro lado, también, que si existen efectos de grandes capacidades deben evaluarse también los efectos de recaudación y administración a través de una mayor participación. Solamente puede preferirse una solución centralizada cuando otras formas de colaboración no sean más eficientes, y no solo desde el punto de vista fiscal, sino también económico y político, o bien que se pueden generar con coste menores.

El criterio que permite deducir este principio es el de que todo intento de separar, o desintegrar, entre la persona o agente económico que paga, el que ofrece y administra el bien público, el que lo utiliza y el político que lo decide lleva, sin duda, a una dilapidación de bienes públicos. Según este principio los ciudadanos, los políticos y los administradores deciden bajo el peso de sus "cargas" y "utilidades". Cuando se vinculan las utilidades de unas prestaciones públicas con las cargas, o el soporte del coste de las mismas, se facilita, en primer lugar, una valoración de las prestaciones públicas en base a los costes de oportunidad. Pero es que, además, se

obliga necesariamente a la economicidad y se fortalece la autorresponsabilidad y la autogestión a nivel de cada una de las tres instituciones señaladas. Se trata de que se pueda asegurar tanto el que la acción política como la propia gestión administrativa se acerque más al ciudadano y se ponga un freno al desmesurado crecimiento de la propia administración pública limitando los abusos, también y al propio tiempo, de los propios bienes públicos¹.

En este sentido la aportación de Recktenwald en el campo de la Hacienda Pública recoge, en gran medida, los conocimientos actuales en materia de organización empresarial. Solamente cuando pueda lograrse en los diferentes procesos una participación en los riesgos por parte de todos los agentes que asumen la decisión, lo mismo que las oportunidades, se imprimirá una mayor eficacia al proceso organizativo.

Pero hay, además, como anteriormente se ha mencionado, una dimensión constitucional que está planteándose en muy diversos países por lo que afecta al problema de la descentralización de la economía. Se trata de la "constitución económica" que constituye uno de los debates más relevantes de las últimas décadas². El problema surge en la

1A este respecto, y en la línea de la implementación de este principio, puede apreciarse en el documento aprobado por el Consejo de Ministros de la República Federal de Alemania el 1 de febrero de 1984, la paulatina incorporación del mismo con muy diversos instrumentos de Política Económica. Ver "Informe Económico Anual 1984", publicado como Working Paper de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares, Abril 1984.

²Ver García Echevarría, S., "El orden Económico en la Constitución", en "Libre Empresa", núm. 8,

determinación de los mecanismos de coordinación que puedan permitir dar eficacia a una descentralización de la actividad estatal. Lo que no cabe la menor duda es que cualquiera de los problemas dominantes en la actualidad en el campo económico exige una decisión organizativa, esto es, la definición del grado de descentralización que permita involucrar más el principio enunciado de integrar o acercar a los responsables de la decisión política y su responsabilidad como perceptores de riesgos y oportunidades con los que perciben, con los que gestionan y con los que pagan las prestaciones públicas como única vía para resolver los problemas de reestructuración económica, de política regional, de política de fomento económico, etc.

III. NUEVAS ORIENTACIONES ORGANIZATIVAS

Todo problema económico a niveles de instituciones integra aspectos económicos, políticos e, incluso, culturales-históricos, etc. Se trata siempre de problemas muy diferentes y heterogéneos y que poseen muy diversas dimensiones y características. Por lo tanto, su reducción a un problema único, con estructuras determinadas, lleva, necesariamente, a tales grados de abstracción que hacen inviable una respuesta eficaz, ni teórica ni práctica a los problemas planteados.

No se puede tratar de reducir la complejidad en la fijación de los objetivos, ni de la selección de los medios e instrumentos necesarios, que constituye el gran debate de la interdependencia política y económica, a como si solamente fuera un problema único y uniforme.

Pero es que, además los problemas poseen y deben configurarse sobre cuatro fases que son las que los estructuran:

- (1) la configuración de un problema implica la determinación de objetivos y medios.
- (2) En segundo lugar, la decisión abarca una determinada capacidad de configuración de poder.
- (3) En tercer lugar, la gestión administrativa significa la aceptación de un modelo de organización determinado, y,
- (4) por último, la propia configuración del control de los resultados.

No se trata, en ninguno de los casos, a la hora de organizar la actividad estatal de un problema meramente fiscal. Es un problema que debe definirse, en su máxima amplitud, tanto por lo que afecta a la eficacia económico-social, con su consecuente estabilidad económica y la propia eficacia y estabilidad política y societaria. El problema económico, en los momentos actuales, es, sin duda, un problema dominante.

Cuando se habla de centralizar o descentralizar, desde el plano organizativo y de dirección, se está hablando de que una sola instancia, o bien varias instancias o unidades organizativas tomen decisiones homogéneas. El problema básico de las

decisiones organizativas sobre centralización-descentralización de los procesos económicos, lo constituyen las exigencias de coordinación, ya que éste es el problema clave de todo éxito o fracaso de una organización. La coordinación implica un coste y posee una utilidad, de lo que va a depender la eficacia de todo el sistema organizativo. Lo que en ninguno de los casos puede afirmarse es que deba adoptarse una valoración positiva o negativa frente a la organización de los procesos de forma centralizada o bien descentralizada. Existen funciones y procesos cuya organización es más eficaz cuando se centraliza; existen otras funciones y procesos que solamente a través de una descentralización se logra una mayor eficacia en sus prestaciones. Pero, además, estas diferentes exigencias organizativas varían en el transcurso del tiempo. Por consiguiente, debe dotarse de una gran flexibilidad a todo esquema organizativo.

Ahora bien, lo que ya a niveles de organización empresarial se ve seriamente dificultado por las condiciones de estructuración de poder que implica todo esquema organizativo y la dificultad de adaptación a nuevas estructuras, se acentúa, sin duda, con mucha mayor profundidad en las dimensiones correspondientes a la actividad estatal, como consecuencia de su fuerte componente político.

Puede decirse que existen múltiples funciones que deben ser centralizadas o bien descentralizadas; la decisión a nivel de cada una de las funciones, incluso de cada una de sus fases, son las que deben analizarse a niveles de la actividad pública, lo mismo que a niveles de actividad em-

presarial. Del análisis de los diferentes elementos determinantes se deberá decidir por su centralización o bien descentralización en cada una de las circunstancias, creando mecanismos de flexibilidad adecuados para poder adaptarse estratégicamente en los momentos cambiantes.

La elección de una forma de organización más o menos centralizada o descentralizada está en función de los criterios que se fijen, criterios, que a su vez, descansan en los objetivos perseguidos, tanto políticos como económicos, como también en el sistema de valores sobre los cuales se trata de adoptar las decisiones. Otro problema importante, y complementario, es el que se deben medir los costes y las utilidades para cada una de las formas centralizadas o descentralizadas de cada función, en su dimensión integrada o bien por fases de realización.

En una organización centralizada, tanto de la actividad pública como de la actividad empresarial, el peso de la coordinación de las decisiones posee una dimensión intrapersonal e intrainstitucional, de tal manera que la institución centralizadora es la que asume el poder y la capacidad de coordinar, lo que, en principio, pudiera considerar un menor coste de coordinación, desde la pura dimensión del coste, y no en cuanto a la medición del coste de oportunidad que es el que incide de forma decisiva en una organización centralizada.

Una organización descentralizada implica, en la dimensión del coste de la coordinación, un nivel más elevado de exigencias al tener que plantearse a niveles interpersonales e interinstitucionales. Pero, corresponde, sin duda, a la eficacia en la utilización de cada una de estas formas organizativas la que decide el éxito o fracaso de una frente a otra.

En la organización empresarial se necesitan de mecanismos de coordinación que van desde los códigos de conducta a la política empresarial, condicionando ambos la definición de objetivos y la estructuración del marco para la disposición de medios, planteándose, incluso, en algunos casos de forma acentuada, la respuesta de coordinación a través de planteamientos carismáticos del responsable. Sin embargo, se tiende cada vez más a reforzar esta coordinación en base de una dirección estratégica que resuelva la coordinación a niveles más elevados¹.

Puede decirse que solamente a través de una coordinación a altos niveles de la organización, y no en el detalle o en instituciones a bajo nivel organizativo, puede reducirse el coste de esta coordinación en una organización descentralizada. Por lo que se realiza el paso significativo de una planificación estratégica, característica de la actuación de los años cincuenta y sesenta, a una dirección estratégica de la empresa, característica para los años ochenta. Significa, sobre todo, una consolidación de la tendencia descentralizadora, mientras que implica una mayor centralización

¹Ver especialmente a este respecto la obra de Pumpin, C., "Dirección estratégica de la empresa", Madrid 1983.

en la definición de los criterios, en los objetivos fundamentales comunes y en los elementos determinantes de esa dirección.

Toda coordinación debe configurarse de manera que facilite la mayor integración posible del que decide con el que lo realiza, de tal manera que se facilite la mejor aportación para cada una de las diferentes decisiones descentralizadas. Sin una adecuada coherencia entre las decisiones para que puedan "tirar" de los comportamientos de los demás agentes económicos en una misma orientación, será muy difícil lograr ese efecto sinérgico y no algebráico de fuerzas que se buscan en toda institución.

Por consiguiente, la búsqueda de una respuesta de coordinación tiene que hacerse a distintos niveles, unos más elevados y, consiguientemente, más abstractos y otros más concretos o detallados, tendiendo a la formalización adecuada, por un lado, a niveles políticos, a niveles comunitarios y municipales en cuanto a la definición del marco de actuación y de criterios generales y, por otro lado, en las dimensiones más concretas, en cuanto a la fijación y coordinación de objetivos, así como también en cuanto a las posibles alternativas instrumentales. Y esto tiene validez a la hora de plantearse un análisis innovador de la actividad estatal.

A niveles de la decisión de centralizar/-descentralizar la actividad estatal debe plantearse la pregunta sobre cuál es la "dimensión óptima" de la unidad organizativa. Partiendo de las tres unidades organizativas mencionadas: Estado,

Comunidad y Municipio, que constituyen, sin duda, las tres unidades institucionales, tradicionales, pero al mismo tiempo representativas de la organización vigente, se debiera definir por otra orientación la definición de los "óptimos", no por vía de óptimos institucionales, sino de óptimos funcionales.

Esto es, frente a la estructura institucional mencionada, debe plantearse el entramado correspondiente al análisis de cada una de las funciones concretas para poder implicar la asignación de competencias y poder. Se trata de que la vinculación entre la "dimensión institucional" y las "dimensiones funcionales" tienen que ir reguladas por la estructura de reparto del poder realizado. Lo que es importante señalar es que las formas centralizadas o bien descentralizadas tienen que analizarse para cada una de las funciones, y dentro de cada una de ellas deben diferenciarse las cuatro fases anteriormente mencionadas:

- Primero, el proceso de configuración de esas funciones, esto es, la planificación de objetivos y medios,
- Segundo, las características que definen al ente decisor, características políticas como institucionales,
- Tercero, la administración o gestión de esa función, y
- Cuarto, el control de la misma.

Debe considerarse, por tanto, que no se trata de centralizar o bien de descentralizar una función en su conjunto, esto es, en las cuatro fases mencionadas, sino que puede tratarse de centralizar o descentralizar fases concretas de una función.

Por último, un aspecto relevante del proceso centralizador-descentralizador, como ya se ha mencionado, es el que se refiere a cuál es el mecanismo de coordinación. Existen solamente tres mecanismos: el Estado, o la entidad política que tiene la capacidad de asumir la imposición de determinadas normas de comportamiento, el mercado - en su más amplio sentido - que regula, el precio mediante la oferta y demanda, y, por último, y como elemento complementario y nunca sustitutivo, los acuerdos entre las diferentes partes que configuran las fases o problemas¹.

Por lo que respecta a los criterios, nos encontramos con las dos grandes dimensiones de los mismos: los criterios políticos y los criterios económicos. Los criterios políticos vienen impuestos por el propio pluralismo político de una sociedad que exige una mayor participación, lo que implica no sólo participación política, sino, fundamentalmente económica, y que solamente puede realizarse esta exigencia de mayor participación económica mediante procesos descentralizados, ya

¹Iver Watrin, Ch., "Acción Concertada", Working Paper núm. 59 de la Cátedra de Política Económica de la Universidad de Alcalá de Henares y García Echevarría, S., "La Concertación Social y su incidencia sobre la Sociedad Española " Working Paper núm.63, Madrid 1982.

que si no se dan estas circunstancias concretas se producirá cada vez más una concentración de poder político.

En cuanto a los criterios económicos se exige una mayor integración e identificación del hombre con los problemas y las soluciones, de tal manera, que en base de esa mayor participación comunitaria o política se alcance, a través de una intensificación del proceso participativo, una mejor solución y una mejor definición de las utilidades.

Dentro de la dimensión económica se debe considerar que una organización o institución económica -independientemente de que se trate de una actividad privada o actividad pública,- puede elegir prácticamente entre dos tendencias alternativas:

- una centralizada que significa planificación económica, lo que implica que el Estado asume las funciones de coordinación y, por lo tanto, desarrolla una concentración de poder económico y político, lo que es prácticamente inviable en una estructura descentralizada federal según el grado de descentralización.

- Por lo que afecta a una organización económica descentralizada la única forma o mecanismo de coordinación es el de una economía de mercado, lo que implica el que se descentraliza, por una parte, la definición de los objetivos y, por otra, que elijan sus medios. Descentralizar significa, en esta dimensión económica, un mayor proceso participativo en riesgos y oportunidades y una

mayor asunción, por lo tanto, de costes y utilidades por parte de cada uno de los sujetos o instituciones. El Estado asume, en esta forma de organización de la actividad económica, las funciones de coordinación a niveles más abstractos, en la fijación de las normas de comportamiento generales, del orden económico y social, que deben ser asumidas por cada uno de los sujetos económicos y no por una actividad participativa en el proceso productivo.

IV. CONCLUSIONES

Puede concluirse en los siguientes términos:

- 1º. Necesariamente se ha de ir a una descentralización de la organización económica como consecuencia:
 - a) de la dimensión de la propia economía y de la necesaria división del trabajo.
 - b) de las exigencias del propio sistema político de un pluralismo político que implica una mayor delegación de funciones, de responsabilidades y de oportunidades.
 - c) de la exigencia de una mayor participación del hombre, de sus asociaciones en la vida económica buscando:
 - mayor identificación con los problemas,
 - asunción de responsabilidades,
 - mayor capacidad de iniciativas, creación e innovación,
 - mejor aunar de la necesaria cooperación en la solución de los problemas.

2º. Descentralizar implica una actuación en tres niveles:

- a) un nivel comunitario, esto es, institucional u organizativamente a nivel de Estado, Comunidad y Municipios o asociación de Municipios (Comarcas)
- b) un nivel institucional socioeconómico que implica fundamentalmente federaciones empresariales, sindicatos, Banco Emisor, otras asociaciones,
- c) un nivel de unidades económicas que corresponden a las empresas, economías domésticas y administraciones públicas.

3º. Todo ello implica amplias exigencias de coordinación de los comportamientos por parte de todos los agentes económicos y sociales y que se compone en todo proceso organizativo de los siguientes aspectos:

a) En cuanto a la configuración de los procesos económicos,

- la determinación de políticas generales que vienen caracterizadas por la definición de una política monetaria, crediticia, económica, etc., salvando la necesaria "unidad de mercado"

- por políticas regionales y sectoriales,

- por políticas comunitarias.

b) Por la estructuración de las organizaciones o instituciones con capacidad de decisión, con poder para asumir esa decisión.

c) Por la gestión administrativa que implica la realización de estos procesos.

d) Por el control de los mismos.

- 4º. El problema que se plantea es el de cómo se puede coordinar entre los tres niveles para que todo el proceso, político, administrativo y de control tenga la adecuada eficacia dentro de cada uno de estos niveles y, por lo tanto, no constituyan piezas aisladas que diluyan las responsabilidades, sino que permitan asumir las mismas, así como también las oportunidades políticas o económicas que ofrezcan una mejor o peor gestión o solución.
- 5º. Hay una serie de decisiones sobre funciones que pueden delegarse y hay otras cuyo coste de organización y de realización es sumamente elevado. En este sentido, existen decisiones que no pueden delegarse y que pudieran establecerse en el siguiente catálogo:
- a) la fijación del orden económico en el que deben encuadrarse todas las actuaciones,
 - constitución económica,
 - organización económica
 - b) la determinación de las políticas generales que afectan a todos los componentes de la organización, especialmente la unidad político monetaria y crediticia, política económica, política social, política fiscal, etc.
 - c) la determinación de actuaciones conjuntas como consecuencia de situaciones de estrangulamiento que exigen un amplio esfuerzo singular de coordinación,

- d) política financiera del Estado y demás instituciones públicas fijándose un marco de actuación,
- e) configuración de la estructura de compensaciones que actúe de forma eficaz en el proceso de asignación de recursos.

- 6º. Hay otra serie de funciones que apoyadas en las políticas generales deben necesariamente delegar su realización y administración, y ello en función de cuáles deben de ser los procesos de control. Se trata de funciones cuya realización debe situarse a nivel regional, municipal, con lo que se trata de involucrar al individuo que decide en el plano político, de gestión y del contribuyente que aporta los recursos, tanto en su dimensión política como económica, y que debe percibir también su utilización.
- 7º. Solamente dentro de un orden económico descentralizado puede llevarse a cabo una ordenación descentralizada de la economía, regida bajo los principios de
 - a) eficacia económica y política,
 - b) acercamiento de los costes y utilidad al ente decisor,
 - c) una mayor estabilidad de la actividad económica y política.
- 8º. Puede concluirse que las exigencias de una estructuración descentralizada de la economía pública pasa necesariamente por una nueva dimensión organizativa. Solamente con la creación del entramado que corresponde al nivel institucional, del que corresponde a

las funciones a realizar y del que afecta a las cuatro fases que constituye cada una de estas funciones, puede estructurarse el conjunto de elementos que definan con eficacia y estabilidad la descentralización de la actividad estatal. Lo cual es además posible al establecer distintos niveles de delegación y de esta manera tender a realizar el principio de integración que se ha mencionado al principio, de acercar al individuo que decide políticamente el coste y la utilidad de esas decisiones. Pero es que, al propio tiempo, debe garantizarse la flexibilidad necesaria y la organización para poder modificar los grados de centralización o descentralización para cada una de las circunstancias, con todos los problemas que implica toda reestructuración de reparto de poder.

Además, los conocimientos disponibles en materia de organización permiten hoy estructurar estas decisiones funcionales, o bien por fases, centralizando o descentralizando, con el fin de que pueden someterse no sólo al cálculo político la conveniencia o no de ese proceso descentralizador, sino también, y precisamente, al cálculo económico que debe ser el elemento de racionalidad que permita el diálogo, la discusión y la decisión en este proceso de estructuración de una organización descentralizada de la economía española.

Difícilmente podrá incluso desarrollarse en España una organización económica descentralizada, en la que se logre un mayor proceso participativo en la actividad económica, si el propio Estado, con su gran influencia a través de la actividad estatal, no procede por la vía económica de su actividad a la descentralización que requiere las circunstancias de una economía moderna.

No es tarea fácil, dadas las estructuras tradicionales y seculares, pero lo que sí es cierto, es que no existe ningún apoyo, ni teórico ni empírico, que permita afirmar **a priori** que la tendencia centralizadora es la que mejor respuesta da a la eficacia de una actividad económica estatal. Todo lo contrario, lo que implica necesariamente el salirse del estrecho marco del planteamiento hacendístico y pasar a una contemplación más organizativa de la actividad económica estatal a través de mayores grados de funcionalidad.

BIBLIOGRAFIA

Kraus, A. "Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus"., Gotinga 1983.

Recktenwald, C. "Finanzföderalismus-Eine empirische Analyse im internationalen Vergleich". Die Verwaltung, tomo 16, núm. 1, 1983, pp. 1-15.

Recktenwald, C. "Staatsausgaben in säkularer Sicht". Handwörterbuch der Finanzwirtschaft", ed. por F. Neumark, 3ª. ed., Tubinga 1977.

Recktenwald, C. "Secular Trends of the Public Sector". Paris 1978.

Wust, H.F. "Föderalismus", Gotinga 1980.

Recktenwald, C. "Mark und Staat", Gotinga 1980.

Rosenschon, A. "Verschwendung in Staat und Markt", Gotinga 1980.

"Inversión Pública". Dictamen sobre el concepto de Inversión Pública realizado por el Consejo Asesor del Ministerio Federal de Hacienda Pública de la R.F.A., editado por el Instituto de Dirección y Organización de Empresas de la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid 1982.

Raesler, K., y Stürmer, W. "Koordinierung in der Raumordnungspolitik", Gotinga 1975.

Lompe, K. "Probleme der Regierbarkeit angesichts des Mangels an langfristiger Politikorientierung". Politische Bildung, núm. 2, 1982, pp. 3-30.

Lambsdorff, O. "Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", Tubinga 1980.

Jöhr, W.A., "Wirtschaft und Politik - I: Lehrgeschichtlicher Überblick", Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 1980.

Jöhr, W.A., y Schwarz, G. "Wirtschaft und Politik II: Ursachen und Gestaltungsprobleme". Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 1980.

Recktenwald, H.C. "Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung". Handbuch der Finanzwissenschaft, Tubinga 1976.

Schnorbus, A. "Regionaler Egoismus". FAZ, del 3 de agosto 1983.

Vetter, E.G. "Sünden wider den Geist der Demokratie". , FAZ, del 5 de marzo de 1983.

Bös, D., Genser, B. y Holzmann, R. "Finanzausgleich in Österreich" (manuscrito).

García Echevarría, S. "Política Económica de la Empresa", Madrid 1977.

Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Hrsg.), Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (Staat und Politik). Tomo 19, Berna 1977.

Columberg, D. "Das Problem des Verteilungsschlüssels im schweizerischen bundesstaatlichen Finanzausgleich" Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, tomo 9, Berna 1972.

Heller, Heinz/Biel, Walter "Zukunftsgerechte Finanzreform für die Schweiz. Ein finanzwissenschaftliches Gutachten und die darauf gestützten finanzpolitischen Vorstösse", Zurich, 1971.

Kirsch, Guy (Hrsg) "Föderalismus", Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, G. Kirsch y W. Wittman, tomo 5, Stuttgart-New York 1977.

WORKING PAPERS (Serie Teórica)

1. A. SAINZ FUERTES Análisis sobre la programación dinámica de la producción. Método de cálculo de variaciones. Enero 1982.
2. A. SAINZ FUERTES La planificación temporal en la cuantificación del capital de trabajo. Febrero 1982.
3. A. SAINZ FUERTES Tratamiento de la información en la Empresa: conceptos y vocabulario informático. Marzo 1982.
4. M. SANTESMASES MESTRE El juego de empresa MSM-01. Abril 1982.
5. A. SAINZ FUERTES Síntesis de la organización empresarial. Abril 1982.
6. A. SAINZ FUERTES La empresa comercial: algunos conceptos y elementos de cálculo. Mayo 1982.
7. A. SAINZ FUERTES La empresa agrícola-ganadera: un acercamiento al análisis, programación y control de actividades. Mayo 1982.
8. A. SAINZ FUERTES La información y control: estudio teórico de aplicación al sistema de producción. Junio 1982.
9. A. SAINZ FUERTES Estudio de viabilidad económica de una red de distribución de energía: análisis de rentabilidad. Julio 1982.
10. A. SAINZ FUERTES
 S. CRUZ GONZALEZ El Sistema Financiero: Política Financiera versus dimensión empresarial. Agosto 1982.
11. S. GARCIA ECHEVARRIA
 A. SAINZ FUERTES Política Retributiva y Política Universitaria. Febrero 1983.
12. S. GARCIA ECHEVARRIA Memoria de Actividades de la Cátedra de Política Económica de la Empresa y del Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Mayo 1983.
13. S. GARCIA ECHEVARRIA Planes de estudios de las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales. (En preparación).

14. S. GARCIA ECHEVARRIA
E. RECIO FIGUERAS Política Económica y Coyuntural: hacia una nueva orientación. Abril 1983.
15. S. GARICA ECHEVARRIA Política de Subvenciones (la inspección financiera en el sector mixto de la economía). Mayo 1983.
16. R. LESSING; H.GROEGER
Y E.SCHMIDT OFFHAUS Dirección estratégica de la empresa. Una aproximación práctica. Junio 1983.
17. E. GORGENS Proteccionismo no menos sino más paro: es el precio de una visión a corto plazo. Junio 1983.
18. H. ALBACH Acotaciones al Consejo Económico y Social. Julio 1983.
19. CONSEJO ASESOR DEL
MINISTERIO FEDERAL
DE ECONOMÍA DE LA RFA. ¿ Se puede disminuir el paro mediante una reducción del tiempo de trabajo?. Julio
20. S. GARCIA ECHEVARRIA Reconversión industrial. (Causas y vías para la reconversión industrial). Septiembre 1983.
21. S. GARCIA ECHEVARRIA Exigencias de una organización universitaria moderna. Noviembre 1983.
22. M.A. MARTINEZ Casos prácticos de política económica de la empresa. (I) Planificación y objetivos) Noviembre 1983.
23. A. SAINZ FUERTES
M.L. BLACO LAVIÑA Evolución de las tarifas energéticas, durante el período 1976-1982. Febrero 1984.
24. CATEDRA DE POLITICA
ECONOMICA DE LA EMPRESA Memoria de Actividades de la Cátedra de Política Económica de la Empresa. Marzo 1984.
25. INSTITUTO DE DIRECCION
DIRECCION Y ORGANIZACION
DE EMPRESAS Memoria de Actividades del Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Marzo 1984.
26. S. GARCIA ECHEVARRIA Política de Clases Medias empresariales. Marzo 1984.
27. S. GARCIA ECHEVARRIA Posibilidades y límites de una organización descentralizada de la actividad estatal. Abril 1984

